

**KONSUMEN DAN KLAUSULA EKSONERASI DALAM PERJANJIAN  
BAKU : STUDI DI PDAM TIRTA BINANGUN DAN PDAM  
KLATEN**



Disusun sebagai salah satu syarat menyelesaikan Program Studi Strata I pada  
Jurusan Hukum Fakultas Hukum

Oleh :

**DWI HARYANTO**

**C.100.160.031**

**PROGRAM STUDI HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH SURAKARTA  
2018**

**HALAMAN PERSETUJUAN**

**KONSUMEN DAN KLAUSULA EKSONERASI DALAM PERJANJIAN  
BAKU : STUDI DI PDAM TIRTA BINANGUN DAN PDAM KLATEN**

**PUBLIKASI ILMIAH**

Oleh :

DWI HARYANTO

C.100.160.031

Telah diperiksa dan disetujui untuk diuji oleh :

Dosen Pembimbing



(Dr. Kelik Wardiono, S.H., M.H.)

## HALAMAN PENGESAHAN

### KONSUMEN DAN KLAUSULA EKSONERASI DALAM PERJANJIAN BAKU : STUDI DI PDAM TIRTA BINANGUN DAN PDAM KLATEN

Oleh :

DWI HARYANTO

C.100.160.031

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji

Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Surakarta

Pada hari Senin, 7 Mei 2018

dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Dewan Penguji :

1. Dr. Kelik Wardiono, S.H., M.H.

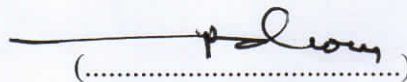
(Ketua Dewan Penguji)

2. Inayah, S.H., M.H.

(Anggota I Dewan Penguji)

3. Septarina Budiwati, S.H., M.H.

(Anggota II Dewan Penguji)

  
(.....)

  
(.....)

  
(.....)

Mengetahui

Dekan Fakultas Hukum

Universitas Muhammadiyah Surakarta



(Prof. Dr. Khudzaifah Dimyati, S.H., M.Hum.)

## PERNYATAAN

Dengan ini Saya menyatakan bahwa dalam naskah publikasi ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaandi suatu perguruan tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan orang lain, kecuali secara tertulis diacu dalam naskah dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila kelak terbukti ada ketidakbenaran dalam pernyataan saya di atas, akan saya pertanggungjawabkan sepenuhnya.

Surakarta, 4 Juli 2018

Yang membuat pernyataan,



(Dwi Haryanto)

C.100.160.031

## **KONSUMEN DAN KLAUSULA EKSONERASI DALAM PERJANJIAN BAKU : STUDI DI PDAM TIRTA BINANGUN DAN PDAM KLATEN**

### **ABSTRAK**

Peraturan mengenai perlindungan konsumen diatur pada Undang-undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen. Peraturan tersebut dibuat untuk melindungi hak-hak konsumen dan pelaku usaha tidak mencantumkan klausula baku yang mengandung klausula eksonerasi. Kenyataannya Pihak PDAM ada yang mencantumkan klausula baku yang mengandung klausula eksonerasi. Hal ini sangat tidak sesuai dengan peraturan tentang perlindungan konsumen. Metode penelitian ini berdasarkan pada penelitian deduktif yang dilakukan melalui pendekatan doktrinal (normatif). Klausula Baku yang mengandung klausula eksonerasi pada PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten ada tiga poin, yaitu PDAM Tirta binangun poin nomor empat dan lima, sedangkan PDAM Klaten terdapat pada poin nomor satu. Klausula tersebut telah memenuhi unsur Pasal 1 nomor 10 dan Pasal 18 ayat (1) huruf g. Klausula kedua PDAM tersebut mencantumkan klausula eksonerasi pada bagian belakang struk pembayaran yang tidak sesuai dan memenuhi unsur Pasal 18 ayat (2) yaitu klausula pada bagian belakang struk pembayaran tersebut letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit dimengerti.

**Kata Kunci:** Konsumen, Klausula Baku, Klausula Eksonerasi

### **ABSTRACT**

The regulations on consumer protection are governed by Law No. 8 of 1999 on Consumer Protection. The rules made to protect the rights of consumers and business actors do not include a standard clause containing exoneration clauses. In fact, there are PDAM (Municipal Waterworks) parties that contain standard clauses containing exoneration clauses. This is very inconsistent in term of the rules on consumers' protection. This research method based on deductive research through doctrinal approach (normative). There are three points of standard clauses containing exoneration clauses in Tirta Binangun Municipal Waterworks and Klaten Municipal Waterworks: the point of Tirta Binangun Municipal Waterworks is at number four and five, while the point of Klaten Municipal Waterworks is at number one. The clause has fulfilled the elements of Article 1 Number 10 and Article 18 paragraph (1) letter g. The clauses of both municipal waterworks includes an exoneration clauses on the back of an incorrect payment receipt that meets the elements of Article 18 paragraph (2) the clauses on the back of the payment receipt, location or form is hard to see or cannot be read clearly, or whose disclosure is difficult to understand.

**Keywords:** Consumer, Standard Clause, Exoneration Clause

## 1. PENDAHULUAN

Semua konsumen yang berlangganan di PDAM diberikan bukti pembayaran dan di belakang bukti pembayaran terdapat perjanjian baku. Perjanjian baku tersebut adalah perjanjian yang hampir seluruh klausula-klausulanya dibakukan oleh pemakainya dan pihak yang lain pada dasarnya tidak mempunyai peluang untuk merundingkan atau meminta perubahan.<sup>1</sup> Peristiwa tersebut seringkali terjadi karena tidak ada kesetaraan kedudukan secara ekonomis antara para pihak, keadaan yang demikian ini dimanfaatkan pihak yang mempunyai kedudukan ekonomi yang lebih tinggi, untuk membuat ketentuan-ketentuan yang menguntungkan pihaknya. Dengan ketidakadaan kesetaraan para pihak dalam membuat perjanjian, maka nampaknya tidak ada pula kebebasan untuk mengadakan kontrak.<sup>2</sup>

Pemerintah ingin mewujudkan perlindungan terhadap konsumen serta menanggulangi banyaknya klausula eksonerasi yang merugikan konsumen, maka pemerintah membuat Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Selain itu, Nasution berpendapat bahwa perlindungan konsumen merupakan masalah perlindungan manusia bagi semua bangsa di dunia termasuk di Indonesia. Undang-undang ini diharapkan dapat mendidik masyarakat Indonesia untuk lebih menyadari akan segala hak dan kewajiban yang mereka miliki terhadap pelaku usaha seperti yang kita baca pada konsideran undang-undang ini yang menyebutkan bahwa untuk meningkatkan harkat dan martabat konsumen perlu meningkatkan kesadaran, pengetahuan, kepedulian, kemampuan, dan kemandirian konsumen untuk melindungi dirinya, serta menumbuhkembangkan sikap pelaku usaha yang bertanggung jawab.<sup>3</sup>

Mewujudkan perlindungan konsumen adalah mewujudkan hubungan dimensi yang satu sama lainnya mempunyai keterkaitan dan saling

---

<sup>1</sup> Celina Tri Siwi Kristiyanti, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika, hal.139.

<sup>2</sup> Soedjono Dirdjosisworo, 2002, *Misteri Dibalik Kontrak Bermasalah*, Bandung : Mandar Maju, hal. 23.

<sup>3</sup> Gunawan Widjaja, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, hal.2.

ketergantungan antara konsumen, pengusaha, dan pemerintah.<sup>4</sup> Namun, Praktik dunia usaha pada kenyataannya juga menunjukkan bahwa “keuntungan” kedudukan tersebut sering diterjemahkan dengan pembuatan perjanjian baku dan/atau klausula baku dalam setiap dokumen atau perjanjian yang dibuat oleh salah satu pihak yang “lebih dominan” dari pihak lainnya. Dikatakan bersifat “baku” karena, baik perjanjian baku maupun klausula tersebut, tidak dapat dan tidak mungkin dinegosiasikan atau ditawar-tawar oleh pihak lainnya.<sup>5</sup>

Pelaku usaha akhirnya sering memanfaatkan serta mengeksploitasi kelemahan-kelemahan konsumen guna mencari keuntungan yang sebanyak-banyaknya melalui promosi, cara penjualan serta penetapan perjanjian standar (klausula baku) yang secara sepihak sangat merugikan konsumen. Sedangkan konsumen disisi lain justru merupakan pilihan yang tidak menguntungkan karena hanya dihadapkan pada suatu pilihan, yaitu menerima walaupun dengan berat hati.<sup>6</sup>

Dalam Perjanjian baku terdapat klausula eksonerasi yang merupakan pembatasan pertanggungjawaban dari kreditur. Klausula eksonerasi hanya dapat digunakan dalam pelaksanaan perjanjian dengan itikad baik. Klausula Eksonerasi terhadap kerugian yang timbul karena kesengajaan pengusaha adalah bertentangan dengan kesusilaan, karena itu pengadilan dapat mengesampingkan eksonerasi itu. Houwing mengatakan bahwa eksonerasi karena sengaja tidak memenuhi perjanjian adalah sama dengan pembatasan perjanjian tersebut. Klausula Eksonerasi hanya dapat digunakan jika tidak dilarang oleh undang-undang dan tidak bertentangan dengan kesusilaan.<sup>7</sup> Pada kenyataannya klausula eksonerasi tersebut cenderung secara substansi hanya menuangkan dan menonjolkan hak-hak yang ada pada pihak yang berkedudukan lebih kuat sedangkan pihak lainnya terpaksa menerima keadaan itu karenanya posisinya yang lemah. Hal tersebut

---

<sup>4</sup> Az Nasution, 2002, *Hukum Perlindungan Konsumen : Suatu Pengantar*, Jakarta : Diadit Media, hal.22.

<sup>5</sup> Gunawan Widjaja, *Op.Cit*,hal. 53.

<sup>6</sup> Abdulkadir Muhammad, 1992, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal. 6.

<sup>7</sup> Abdulkadir Muhammad, *Ibid*, hal. 20.

banyak merugikan konsumen dan tidak memenuhi hak-hak dari konsumen dan hanya pelaku usaha yang mendapatkan banyak keuntungan.<sup>8</sup>

Melihat dari beberapa ketentuan klausul diatas, seharusnya perjanjian pada dasarnya harus dibuat berdasarkan kesepakatan bebas antara dua belah pihak yang cakap untuk bertindak demi hukum (pemenuhan syarat subjektif) untuk melaksanakan suatu prestasi yang tidak bertentangan dengan aturan hukum yang berlaku, keputusan, kesusilaan, ketertiban umum, serta kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat luas (pemenuhan syarat objektif). Namun adakalanya “kedudukan” dari kedua belah pihak dalam suatu negosiasi tidak seimbang, yang pada akhirnya melahirkan suatu perjanjian yang “tidak terlalu menguntungkan” bagi salah satu pihak.<sup>9</sup>

Pemerintah sebenarnya sudah mempunyai inisiatif sendiri dan menyediakan pelayanan umum kepada masyarakat atau konsumen, jauh sebelum upaya perlindungan konsumen ada, semua ini dilakukan untuk memberikan pelayanan kepada konsumen dan memastikan konsumen dapat menggunakan fasilitas umum tersebut dengan biaya yang murah, hanya saja, kenyataannya masih banyak konsumen yang belum memperoleh kepuasan dalam menggunakan pelayanan publik meskipun pemerintah telah berubah status menjadi penyedia jasa monopoli.<sup>10</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah yang dijelaskan diatas, maka penulis tertarik untuk mengangkat ke dalam suatu penelitian dengan judul : Konsumen dan Klausula Eksonerasi dalam Perjanjian Baku : Studi di PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten.

## **2. METODE**

Penelitian ini mendasarkan pada penelitian hukum yang menggunakan pendekatan doktrinal (normatif), karena konsep hukum yang digunakan adalah konsep hukum

---

<sup>8</sup> Rahman Hasanudin, 2000, *Legal Drafting*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hal.134.

<sup>9</sup> Gunawan Widjaja, *Loc.Cit.*

<sup>10</sup> Indah Sukmaningsih, 1997, *Dimensi Pelayanan Publik dalam Masalah Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen bagi Dosen dan Praktisi Hukum, hal. 1.



berdasarkan madzhab filsafat hukum positivistik. Hukum yang dibuat oleh negara yaitu peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 Tentang Perlindungan Konsumen.

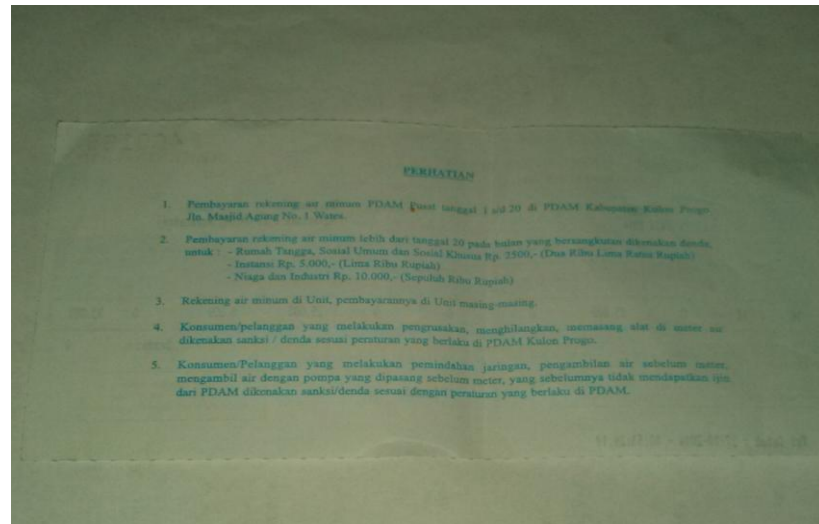
Teknik pengumpulan data dengan beberapa tahap, yaitu : Pertama, pengumpulan menggunakan data sekunder berupa bahan hukum primer yaitu Perjanjian yang di buat oleh Perusahaan Daerah Air minum (PDAM) dengan konsumen. Perjanjian ini bersumber dari klausula yang tercantum pada bagian belakang bukti pembayaran. Kedua, pengumpulan data menggunakan data sekunder yang dilakukan dengan cara studi kepustakaan. Dilakukan dengan cara meminta bukti pembayaran/struk pembayaran dari PDAM yang dimiliki oleh konsumen.

### **3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

#### **3.1 Hasil**

Berdasarkan hasil penelitian yang dilakukan di 2 (dua) PDAM yang berbeda, Penulis akan menguraikan hasil penelitian menjadi dua bagian. Menilai mana yang masuk dalam klausula baku dan yang masuk bukan klausula baku. Profil klausula baku dan bukan klausula baku adalah Tidak terdapat klausula eksonerasi di bagian belakang struk pembayaran yang diterima dari PDAM Tirta Binangun, Terdapat di bagian belakang struk pembayaran yang diterima dari PDAM, poin nomor 1 dan nomor 3. Isi klausulanya adalah sebagai berikut : Pembayaran rekening ini dilakukan di kantor Kas Pusat dan Kantor Kas Pembantu PDAM yang telah ditetapkan sesuai dengan pembagian wilayah anda masing-masing serta menyerahkan rekening terakhir. Mohon diperiksa dahulu kwitansi yang anda terima dan laporkan segera bila terdapat kesalahan selambat-lambatnya 3 (tiga) hari. Apabila pembayaran menunggak ; 2 (dua bulan) berturut-turut aliran air akan ditutup sementara, tanpa pemberitahuan sebelumnya. Apabila setelah 2 (dua) bulan sejak aliran air ditutup, pelanggan belum dapat menyelesaikan pembayaran terhadap semua tunggakan yang ada, maka sambungan rumah akan dicabut/dibongkar, dan jika berminat menjadi pelanggan lagi dikenakan persyaratan sebagai pemohon calon pelanggan baru dengan persyaratan

pembayaran harus melunasi seluruh tunggakan rekening pelanggan yang belum dibayar ditambah dengan dendanya membayar biaya sambungan baru sesuai dengan ketentuan yang berlaku.



a. Gambar pada klausula memperlihatkan bahwa tulisan yang ada dibagian depan besar dan yang ada di bagian belakang struk pembayaran ukuran tulisannya kecil



b. Gambar pada klausula memperlihatkan bahwa tulisan yang ada dibagian depan besar dan yang ada di bagian belakang struk pembayaran ukuran tulisannya kecil.

### **3.2 Pembahasan**

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Penulis dari 2 (dua) struk pembayaran atau bukti pembayaran yang ada masing-masing pada PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten. Selanjutnya Penulis akan menguraikan pembahasan tersebut dari hasil penelitian yang telah dilakukan, tetapi Penulis akan banyak melakukan pembahasan khususnya pada klausula baku dan hanya membahas sedikit tentang bukan klausula baku. Klausula bakunya adalah sebagai berikut :

Konsumen dalam berlangganan di PDAM harus mengikuti semua ketentuan-ketentuan yang ada, walaupun tidak ikut menentukan isi dari perjanjian tersebut. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 1 nomor 10 UUPK yaitu mengenai klausula baku.

Klausula pada PDAM Klaten poin nomor 1 adalah adanya pembatasan waktu yang diberikan oleh pihak PDAM kepada konsumen yaitu hanya 3 hari untuk melakukan komplain apabila ada kesalahan pada kwitansi pembayaran. Apabila komplain yang dilakukan oleh konsumen lebih dari 3 hari atau melebihi waktu yang ditentukan, maka pihak dari PDAM tidak mau menerima komplain atau dengan kata lain mengalihkan kewajibannya yang seharusnya dilakukan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 18 ayat (1) huruf a yaitu menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha.

Poin nomor 3 adanya ketentuan waktu yang diberikan yaitu 2 bulan apabila menunggak aliran air akan dihentikan sementara dan apabila masih belum membayar 2 bulan selanjutnya aliran air akan dibongkar. Sebenarnya pemberian waktu 2 bulan tersebut untuk melunasi pembayaran adalah sebuah pembatasan dari pelaku usaha terhadap konsumen. Ketentuan tersebut dibuat sendiri dan dalam undang-undang tidak ada pembatasan seperti yang dibuat oleh pelaku usaha.

Sesuai dengan hal-hal yang telah di uraikan di atas, Penulis mengambil kesimpulan bahwa klausula yang ada di PDAM Klaten poin nomor 1 dan 3 telah memenuhi unsur pasal 1 nomor 10 dan pasal 18 ayat (1) huruf a. Klausula tersebut yang memenuhi unsur pasal di atas adalah klausula baku yang mengandung klausula eksonerasi, maka klausula tersebut tidak ada perlindungan hukumnya

karena tidak sesuai dengan aturan. Berdasarkan ketentuan bahwa klausula eksonerasi yang berdasarkan aturan, maka ada perlindungan hukumnya. Sedangkan klausula eksonerasi yang tidak sesuai dengan aturan, maka tidak ada perlindungan hukumnya.

Klausula-klausula pada 2 (dua) PDAM yang di teliti oleh Penulis, yaitu PDAM Tirta Binangun dan PDAM PDAM Klaten mencantumkan klausula eksonerasi yang melanggar ketentuan pasal 18 ayat (2) UUPK. PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten telah mencantumkan sesuatu yang dilarang oleh pasal 18 ayat (2) UUPK yaitu klausula pada bagian belakang struk pembayaran tersebut letak atau bentuknya sulit terlihat atau tidak dapat dibaca secara jelas, atau yang pengungkapannya sulit di mengerti.

Berdasarkan uraian di atas, Penulis mengambil kesimpulan dari kedua PDAM yaitu PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten telah membuat klausula pada bagian belakang struk pembayaran yang ukuran tulisannya kecil merupakan klausula eksonerasi. Sesuai dengan yang diteliti oleh Penulis klausula tersebut adalah klausula eksonerasi, karena memenuhi unsur pasal 18 ayat (2).

Klausula-klausula yang telah diteliti oleh Penulis pada 2 (dua) PDAM yaitu PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten. Klausula tersebut ditetapkan oleh pelaku usaha tanpa ikut campur dari konsumen dalam menetapkan isi perjanjian atau klausula tersebut. Klausula tersebut bentuknya tertulis dan apabila dilihat dari ketentuan pasal 1 nomor 10 UUPK, maka klausula tersebut sudah sesuai dan tidak bertentangan. Klausula yang telah disebutkan di atas atau dalam tabel adalah klausula yang tidak melanggar ketentuan. Dengan kata lain, klausula-klausula tersebut tidak mencantumkan klausula eksonerasi, karena tidak bertentangan dengan pasal 18 ayat (1) dan doktrin Angels, doktrin David Yates.

Konsumen yang berlangganan air di PDAM akan mendapatkan hak dan kewajiban yang sama tanpa ada pengalihan kewajiban atau tanggung jawab. Walaupun klausula baku tersebut dibuat sendiri oleh PDAM tanpa keterlibatan konsumen, tetapi apabila sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Perlindungan Konsumen, maka klausula tersebut tidak akan menjadi masalah

karena tidak ada pihak yang dirugikan dan klausula tersebut menjadi aturan yang mengikat kedua belah setelah terjadi kesepakatan para pihak.

Penulis mengambil kesimpulan bahwa pada PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten yang poin-poinnya tersebut masuk kriteria klausula baku yang tidak mengandung klausula eksonerasi. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 1 nomor 10 UUPK yang mana merupakan klausula baku, sedangkan poin-poin tersebut tidak memenuhi ketentuan pasal 18 ayat (1) UUPK serta doktrin Angels dan David Yates mengenai klausula eksonerasi. Klausula baku di atas telah sesuai dengan aturan, maka konsumen akan mendapatkan perlindungan hukum karena klausula tersebut sesuai dengan undang-undang yang berlaku yaitu Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Klausula-Klausula yang telah diteliti oleh Penulis pada 2 (dua) PDAM yaitu PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten pada bagian identitas pelaku usaha tidak bisa membuatnya sendiri dan hanya mengikuti identitas yang dituliskan oleh konsumen. Klausula tersebut yang tidak bisa dibuat oleh pelaku usaha dan harus bersama dengan konsumen, maka hal tersebut tidak memenuhi ketentuan Pasal 1 nomor 10 UUPK. Dapat dikatakan bahwa pada poin-poin dalam tabel tersebut bukan klausula baku, karena tidak masuk pada ketentuan pasal 1 nomor 10 UUPK.

Penulis mengambil kesimpulan bahwa pada (dua) PDAM yaitu PDAM Tirta Binangun dan PDAM Klaten pada ketentuan mengenai identitas yang diteliti oleh Penulis bukan klausula baku. Dasar dari menentukan hal tersebut adalah tidak terpenuhinya ketentuan pasal 1 angka 10 UUPK yang menjadi dasar ketentuan klausula baku. Apabila ketentuan klausula baku tidak terpenuhi, maka dapat dikatakan klausula tersebut bukan klausula baku.

## **DAFTAR PUSTAKA**

Dirdjosisworo, Soedjono, 2002, *Misteri Dibalik Kontrak Bermasalah*, Bandung :  
Mandar Maju

Hasanudin, Rahman, 2000, *Legal Drafting*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

Kristiyanti, Celina Tri Siwi, 2008, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Jakarta: Sinar Grafika

Muhammad, Abdulkadir, 1992, *Perjanjian Baku Dalam Praktek Perusahaan Perdagangan*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti

Nasution, Az, 2002, *Hukum Perlindungan Konsumen : Suatu Pengantar*, Jakarta : Diadit Media

Sukmaningsih, Indah, 1997, *Dimensi Pelayanan Publik dalam Masalah Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Lokakarya Hukum Perlindungan Konsumen bagi Dosen dan Praktisi Hukum

Widjaja, Gunawan, *Hukum Tentang Perlindungan Konsumen*, Jakarta : Gramedia Pustaka Utama